

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA – NOTAS SOBRE A SUA EVOLUÇÃO CONCEITUAL

FRANCISCO LUCIANO LIMA RODRIGUES

Juiz de Direito no Ceará – Mestre em Direito pela UFC(Ce), Professor de Direito Civil da Universidade de Fortaleza –UNIFOR(Ce), Juiz Coordenador da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco

Sumário

1- Introdução. 2 – Conceito de propriedade – evolução histórica. 3 – Função Social da Propriedade – evolução histórica do conceito. 4 – Função Social da Propriedade na Constituição de 1988. 5 – Conclusões. 6 - Bibliografia

1. Introdução

O conceito de propriedade traduz a realidade econômica, política e social de cada época, resultando, como fato incontroverso, que a sua conceituação está submetida a constante evolução.

Pretende-se, neste trabalho, proceder a uma análise do perfil constitucional da função social da propriedade.

À guisa de compreensão do tema, será abordado, precedentemente, o estudo da propriedade verificando-se a trajetória histórica percorrida para a formação do atual conceito de propriedade, desde a teoria que atribui a sua criação à vontade divina, passando pela valorização resultante do poder econômico até a concepção materialista de Karl Marx.

No tocante ao tema central do trabalho será realizado um estudo da evolução histórica do conceito de função social da propriedade, procedendo-se a análise das diversas concepções sobre propriedade, desde Santo Agostinho, que condenava o abuso do homem sobre as coisas divinas, passando pelas idéias de Augusto Comte e adentrando nos conceitos formulados por Léon Duguit.

Será abordada a função social da propriedade sob a ótica do texto constitucional, fixando o estudo na sua inclusão dentre os direitos e garantias fundamentais, na análise dos critérios objetivos fixados para o preenchimento da função social da propriedade urbana e rural e, ainda, na questão da interpretação do princípio da função social da propriedade frente ao tecido constitucional e as demais regras do ordenamento jurídico.

Por fim, se analisarão os efeitos da lei 10.257/01, que regulamentou a política da propriedade urbana, fixando critérios para utilização dos mecanismos de coerção urbanística para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

2. Conceito de propriedade – evolução histórica do conceito

A origem da propriedade como instituição é justificada por meio de teorias que atribuem sua criação desde a vontade divina, passando pela valorização econômica até uma concepção materialista para justificar a sua origem.

Isabel Vaz¹ afirma que algumas das mais antigas referências à propriedade da terra podem ser encontradas em várias passagens da Bíblia Sagrada, no Velho Testamento. Depois de terem sido criados o céu e a terra, o homem e a mulher, Deus lhe disse: “*Crescei*

¹ VAZ, Isabel. **Direito Econômico das Propriedades**, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1992, p.26.

e multiplicai-vos e enchei a terra e sujeitei-a” (Gênesis, XIII, 15).

Na mesma linha de raciocínio, Izabel Vaz² afirma, ainda, que não há nenhuma indicação de que esta propriedade fosse individual ou comum. Segundo o livro dos Números, foi determinado a Moisés que, depois de atravessar o Jordão e entrar em Canaã, repartisse a terra por sorte entre as doze tribos de Israel. Aos que forem em maior número, dareis maior porção, e aos que forem menos, porção menor. Cada um receberá a sua herança, conforme o que lhe cair por sorte e a repartição se fará por tribos e por famílias (Números, XXXIII, 51-54).

Ainda acerca da origem da propriedade, Marina Mariani de Vidal³ assevera que a terra, no princípio, havia sido cultivada de forma comum e que, com o passar do tempo, passou-se a atribuir a cada família integrante da tribo uma porção de terra onde cada uma deveria trabalhar para garantir seu sustento. A ocasião em que a área a ser utilizada pela família era dividida variava por períodos mais ou menos largos, como, por exemplo: o povo judeu repartia as suas terras a cada cinquenta anos - momento em que se denominava de ano sabático.

Com o passar dos tempos, a prerrogativa dada a cada família para que desfrutasse a terra foi ficando perpétua e, muitas vezes, o titular de todos os bens era o cabeça da família.

A sociedade greco-romana foi responsável por um considerável legado deixado às sociedades que a sucederam no tocante às regras de Direito privado.

A visão romana de propriedade deve ser apreciada sem se perder de vista que a forma romana de vê-la está ligada a questões

²Obra citada, página 27.

³ VIDAL, Marina Mariani de. **Curso de Derechos Reales**, tomo I, Buenos Aires, Zavalia Editor, p. 197.

familiares e religiosas.

Fustel de Coulanges⁴ afirma que a idéia de propriedade privada na sociedade romana estava situada na própria religião, pelo fato de que cada família tinha o local de residência e de seus antecedentes como um lugar sagrado, onde os espíritos dos antecedentes protegiam os atuais moradores.

A família romana, individualmente, possuía seus próprios deuses, representados por seus ancestrais que protegiam tão-somente os entes de uma determinada família. O local de moradia era sagrado e nela não podiam penetrar pessoas estranhas à família. Esse caráter sagrado levou o romano a instituir limites à sua propriedade.

O sentimento do romano pela terra levava-o a considerá-la inalienável. Essa inalienabilidade se justificava pelo fato de o romano ter sua casa como lugar onde habitavam os ancestrais do morador, que tinham caráter divino e que os protegiam, sendo, dessa forma, pertencente a toda a família, e, portanto, não disponível à alienação.

A propriedade em Roma evoluiu conceitualmente sem, entretanto, perder o seu caráter religioso, chegando-se a permitir a alienação da propriedade, embora, submetida a critérios religiosos que marcavam a cerimônia de transferência da terra.

Afirma Isabel Vaz⁵, acerca da visão romana de propriedade, que a concepção religiosa do romano entendia a idéia de propriedade como sendo familiar e, dessa forma, se sobrepondo ao caráter individualista, como meio de garantir o direito à família,

4 COULANGES, Numa Demis Fustel. **A Cidade Antiga**, tradução de Jonas Camarco Leite e Eduardo Fonseca, São Paulo, HEMUS, 1975, p.56.

5 VAZ, Isabel. Obra citada, página 32.

após a morte do proprietário, de continuar a utilizá-la como local sagrado para manifestações religiosas.

Manuel I. Adrougue⁶ afirma que no Direito Romano primitivo, quando a sociedade e a propriedade eram regidas pela Lei Das Doze Tábuas, a propriedade se resumia a poucas coisas e encontrava-se sob a guarda de quem possuísse o *pater familias*.

Na época do império romano, deu-se o surgimento de novas formas de propriedade motivado pelas sucessivas conquistas territoriais do império de Roma. As terras conquistadas pelo povo romano eram, em parte, reservadas à utilização pelo próprio império e outra parte era colocada à exploração por pessoas que deveriam pagar pelo direito de exercer a referida exploração.

Ao imperador Justiniano, através da elaboração do código denominado “*Compilação Justiniana*”, é atribuída a unificação das diversas formas de propriedade, inclusive as surgidas pela expansão do império romano.

Aspecto interessante na visão de propriedade do império romano é a reação à existência do condomínio, como forma de propriedade, motivada pela visão individualista do instituto da propriedade.

Outro aspecto considerável a respeito da visão de propriedade na era romana é a existência de número certo de direitos reais em sua legislação, ao contrário do entendimento germânico sobre o assunto.

Acerca do tratamento de propriedade pelo Direito Romano,

⁶ ADROUGUE, Manuel I. **El Derecho de propiedad en la actualidad**, Buenos Aires, aleledo-Perrot, 1991, p. 21. “en el Derecho romano primitivo(de las XII Tablas), la propiedad se aplicaba a pocas cosas dentro del Lacio, y se reservaba al pater familias”.

afirma Marini Mariani Vidal⁷ que os vínculos familiares em Roma se afrouxaram após a adoção da concepção individualista da propriedade. Assevera Vidal ter ocorrido o reconhecimento de certas limitações à propriedade baseadas no interesse da coletividade, bem como restrições impostas aos imóveis que eram conhecidas por servidão e que deveriam ser suportadas pelo sucessor do proprietário, que manteria com a coisa uma relação escravagista. Daí a nomenclatura, hoje utilizada, de prédio serviente, na hipótese de servidão predial.

O posicionamento dos estudiosos quanto ao período histórico que demarca o início da Idade Média é controverso. A corrente predominante afirma que ela começa com a queda do Império Romano (476 d.c). Outras consideram o Tratado de Verdun, elaborado pelos descendentes do Imperador Carlos Magno, no qual foi dividido o império romano em parte oriental e ocidental, como marco inicial do período histórico denominado Idade Média.

Afirma Manuel I. Adrougue⁸ que o domínio dos bárbaros sobre o Império Romano, resultando sua queda, foi o marco inicial da Idade Média.

Defendendo tese contrária, Marina Mariani de Vidal⁹ assevera que o início da Idade Média foi marcado pela celebração

⁷VIDAL, Marina Mariani. Obra citada, p. 197. “el aflojamiento de los vínculos familiares alumbó posteriormente la propiedad individualista, como la conocemos actualmente. Y si bien es cierto que reconocía ciertas limitaciones inspiradas en el interés de la comunidad, también lo es que toda comun resticción privada por la cual los inmuebles, era considerada como una “servidumbre” y la heredad que la suportaba tenia una condición semejante a la de un esclavo (de aalí la denominación de fundo servinte).

⁸ ADROUGUE, Manuel I. Obra citada, p. 24.” La caída de Roma, a manos de los bárbaros (año 476 d.c), provoca el derrumbe del Império Romano de Occidente y abre las puertas de la Edad Media”.

⁹ VIDAL. Marina Mariani. Obra citada, p.198.” Lo que da una característica especial ao régimen de la propiedad inmueble - con mucho la más importante en ese momento - no se desarrolla en toda ella, sino que abarca un período determinado, que se designa con el nombre de época feudal o feudalismo, que se inicia más o menos el año 843, cuanda se firma el Tratado de Verdún, por el cual los nietos del Emperador Carlomagno se dividen el Imperio: aparecen los señores feudales compartiendo la soberania con los reys, que no eran más que primus inter pares.”

do Tratado de Verdun pelo qual os netos do Imperador Carlos Magno dividiram o Império Romano, resultando no aparecimento dos senhores feudais que passaram a dividir a soberania do Estado com os reis.

O início da Idade Média é marcada, na Europa, pelos grandes movimentos de migração de povos e pelo fato de que a fé e a cultura eram guardadas pelos monges e religiosos nos conventos e mosteiros.

No aspecto jurídico um marco também considerável foi a compilação do Direito bárbaro, que enalteceu a fase denominada baixa Idade Média, onde se pode distinguir com maior evidência o feudalismo.

O feudalismo provocou a repartição do poder dos reis sobre a terra, uma vez que a propriedade foi bifurcada em domínio direto e domínio útil. O domínio direto era aquele exercido pelo senhor feudal e outro, o útil, aquele exercido pelos vassalos. Essa relação entre o senhor feudal e seus vassalos consistia em que este, para explorar e utilizar a terra, pagava ao senhor feudal prestações que poderiam ser *in natura* ou em espécie.

Na Idade Média ocorreu um processo de desintegração do conceito unitário de propriedade, resultando em desdobramentos de suas faculdades entre o titular do domínio e o efetivo possuidor e usufrutuário, propiciando o aparecimento de outras formas coletivas ou comuns de propriedade, conforme nos ensina o professor Marco Aurélio S. Viana.¹⁰

Vale ressaltar que, ao lado da existência dos feudos, onde o domínio era compartilhado entre senhor e vassalos, existiam as terras

¹⁰VIANA, Marco Aurélio S. **Tutela da Propriedade Imóvel (doutrina, jurisprudência)** Editora Saraiva, São Paulo, 1982, página 12.

onde ainda predominava o princípio romano do absolutismo e do exclusivismo, denominados de terras alodiais. Nestas terras, vigorava o princípio de que “*não há senhor sem título*”. Assim sendo, as terras alodiais eram possuídas sem encargos e sem gravames. A existência de terras alodiais que se multiplicavam e também o crescimento dos burgos, que eram povoados existentes além dos muros do castelo feudal, enfraqueceram o poder do senhor feudal e contribuíram para o aumento das cidades livres.

A decadência do período feudal, no que tange ao aspecto jurídico relativo à propriedade, contou com a ajuda de juristas que atribuíram ao domínio útil (aquele exercido pelo vassalo) características jurídicas semelhantes aos atribuídos à propriedade romana. Concluíram esses juristas que o domínio advinha da concessão permitida pelo senhor feudal e que os gravames que fortaleciam o domínio direto (aquele exercido pelo senhor feudal) eram vistos como insuportáveis, visto que retiravam os direitos daqueles que realmente trabalhavam e faziam a terra render economicamente, conforme discorre a professora Marina Mariani de Vidal¹¹.

Atribui-se ao Direito utilizado pelos bárbaros (Direito dos costumes) e também ao cristianismo a utilização de restrições à propriedade no período feudal da Idade Média.

O professor Manuel I. Adroque¹², assevera, acerca das

11 VIDAL, Marina Mariani de. Obra citada, p.198/199 “Poco a poco los señores feudales fueron perdiendo su primacía, debido a la importancia creciente de las ciudades o “burgos”, y al aumento del poder de los reys. También tuvieron su parte los juristas quienes - inspirados en el Derecho Romano, cuyo estudio había vuelto a florecer - trataron de hacer del dominio útil un derecho semejante a la propiedad romana y si bien jurídicamente aquél había nacido como una concesión consentida por el señor feudal, los gravámenes que concretaban el dominio directo o eminente, empezaron a verse con un privilegio insorpotable, como una usurpación a los titulares del dominio útil que queran quienes, en verdad, lo trabajaban y hacían rendir economicamente”

12 ADROUGUE, Manuel I. Obra citada, p.27.“ El Iluminismo, las nuevas corrientes del pensamiento económico, la Reforma (religiosa), y la concreta situación de servidumbre y estancamiento en que se hallaba buena parte de la población de Europa, prepararon el camino de la Revolución Francesa que provocó um cambio abrupto en todo esse ordem de cosas. Posiblemente um régimen como el feudal, consolidado como estaba, no hubiera podido caer sino a consecuencia de un sacudimiento político y social de las proporciones de qué que estamos hablando”

mudanças ocorridas no conceito de propriedade, que o iluminismo e as novas correntes do pensamento econômico e a reforma religiosa, bem como a concreta situação de servidão que atingia boa parte da população européia, prepararam o caminho para a Revolução Francesa que provocou uma mudança abrupta em toda a ordem jurídica.

Continuando seu raciocínio, explicita Manuel I. Adroque que, possivelmente um regime como o feudal, completamente consolidado, não poderia cair, senão em consequência de uma agitação político-social nas proporções resultantes da Revolução Francesa.

Arnald Wald¹³, consigna que a Idade Média elaborou um conceito distinto de propriedade, rejeitando o exclusivismo dos romanistas e introduzindo na técnica privatista uma hierarquia oriunda do Direito público, admitiu o mundo feudal uma superposição de domínios de densidades diferentes que se mantinham paralelos uns aos outros. A valorização do solo e a estreita dependência entre o poder político e a propriedade das terras eram responsáveis pela formação de uma identidade entre a soberania e a propriedade.

A Revolução Francesa marcou a história da humanidade e provocou mudanças no conceito de propriedade. Alguns autores declaram que a Revolução de 1789 trouxe de volta o conceito romano de propriedade, definindo-a como direito sagrado, individualista e absolutista.

Historicamente, a Revolução Francesa foi responsável pela transferência, através de decisão da Assembléia Nacional, da propriedade, retirando dela os gravames e convertendo o

¹³ WALD, Arnald. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, 7a. Edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990, página 111.

proprietário do domínio útil (vassalo) em verdadeiro proprietário.

Nesse período histórico, o proprietário passou de usufrutuário a senhor do bem, vez que a propriedade era concebida como algo inviolável e sagrado e não se admitia a repartição da propriedade em domínio útil e domínio direto.

As mudanças sociais, políticas e jurídicas ocorridas durante a Revolução Francesa desencadearam a instituição do Código Civil Francês, em 1804, também denominado Código de Napoleão, que definiu o conceito de propriedade.

A respeito da influência da Revolução Francesa no conceito de propriedade, afirma MANUEL I. ADROGUE¹⁴, que este período fez do proprietário uma espécie de soberano e da propriedade um direito sagrado e inviolável. Tal entendimento era a salvaguarda da liberdade. A simplificação da propriedade e a sua organização com base estritamente familiar era a forma encontrada para a supressão das classes sociais. As palavras liberdade, igualdade e fraternidade eram as expressões mágicas que simbolizavam o ideal daquela época. Existia, naquele momento histórico, uma idolatração da propriedade, fundada também nos ideais de igualdade, fraternidade e liberdade, tomados como forma de resistência à opressão da classe dominante.

O Código de Napoleão , em seu artigo 544, define propriedade como “o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça dela uso proibido pelas leis e regulamentos”.

¹⁴ADROGUE, Manuel I. Obra citada, p.29. “ Se hizo del propietario una especie de soberano y la propiedad fue considerada un derecho sagrado e inviolable. Era la salvaguardia de la libertad. La simplificación de la propiedad y su organización de base estrictamente individual(no familiar) era, además, instrumento ordenado a la supresión de las clases sociales (lease, la nobreza). Libertad, igualdad, fraternidad, eram las mágicas palabras que simbolizaban estas ideas. la propiedad era idolatrada, junto con la libertad, la igualdad e el derecho de resitência a la opresión”.

A definição contida no Código de 1804 mereceu críticas quanto a sua elaboração, tendo sido considerada ilógica, uma vez que afirma ser a propriedade o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, como se fosse possível atribuir ao absoluto uma gradação que resultaria, inevitavelmente, no aparecimento do relativo, já que, existindo possibilidade de gradação do absoluto, teríamos um “ mais absoluto e um menos absoluto” direito de propriedade.

Ainda, na mesma definição de propriedade elaborada pelo Código de 1804, vêm-se expressões contraditórias, pois não é possível que um direito seja gozado de forma absoluta e ao mesmo tempo possa ser limitado por normas e regulamentos.

Alguns autores, como Maria Sylvia Zanella di Pietro¹⁵, defendem a idéia de que a concepção romana da propriedade restabeleceu-se no século XVII, afirmando que, na França, após a Revolução, a propriedade aparece na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão como um direito inviolável e sagrado. A preocupação em assegurar a liberdade individual e a igualdade dos homens e a reação ao regime feudal levaram a uma concepção individualista exagerada de propriedade, caracterizada como direito absoluto, exclusivo e perpétuo, não sendo admitida, inicialmente, outras restrições, senão as decorrentes das normas sobre vizinhança, que determinavam algumas obrigações ao proprietário.

O posicionamento dos juristas no sentido de entender a propriedade, no período da Revolução Francesa, como uma reedição do conceito absolutista da idade romana, encontra contestadores que propugnam pela existência de diferenciações básicas entre o conceito de propriedade nos dois momentos

¹⁵PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Servidão Administrativa**, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1978, página 12 e 13.

históricos indicados. Neste sentido, o Professor Manuel I. Adroque¹⁶ afirma que a Revolução Francesa suprimiu o regime feudal da propriedade, restabeleceu a estrutura da propriedade romana em seus aspectos técnico-jurídicos. Entretanto, assevera o autor que, ideologicamente, a propriedade foi entendida de forma diferente nos referidos períodos históricos, pois na concepção romana, a propriedade era evidenciada pelo autoritarismo, tinha conotação militar, religiosa e política, sendo utilizada para assegurar a supremacia das famílias romanas. A propriedade na era napoleônica foi resultado da união de pequenos e médios possuidores com a burguesia em oposição ao rei e à nobreza, com a pretensão de separar o poder político do poder econômico.

O conceito de propriedade individualista e absoluta, surgida após a Revolução Francesa, foi, na segunda metade do século XIX, alvo de questionamentos, motivado pelo surgimento de entendimentos no sentido de que a propriedade deveria atender ao bem-estar da coletividade.

Entretanto, apesar das reações contrárias às idéias patrocinadas pela Revolução Francesa, a propriedade foi vista até a metade do século passado como um instituto individualista, passando, com os movimentos sociais, políticos e econômicos ocorridos na Europa, a partir da segunda metade do século XIX, notadamente a expansão das idéias do filósofo Karl Marx, a sofrer uma fragilização em seu aspecto individualista, tão em evidência na época.

¹⁶ADROUQUE, Manuel I. Obra citada, p. 31. “ La Revolución Francesa, al suprimir el régimen feudal de la propiedad, restableció la estructura de la propiedad romana en sus aspectos técnicos-jurídicos. Fueron esos los momentos, en el cuadro de la evolución histórica de nuestra institución, en que la propiedad reunió los mayores atributos. Pero la ideología que inspiraba a la propiedad, en uno y outro caso, era indudablemente diversa. La concepción romana evidenciaba un autoritarismo, de connotacion militar, religioso y político, que aseguraba la supremacía de las familias descendentes e los fundadores de Roma. La propiedad napoleónica, hija de la Revolución Francesa, que fue el resultado de la unión de los pequeños y medianos terratenientes con la burhiesia en contra del rey y la nobreza, pretende separar el poder político del poder económico, por via de reconocer aquél ao pueblo y éste ao ciudadano”

A respeito das mudanças sociais e políticas alcançadas nos meados do século XIX e suas conseqüências na conceituação da propriedade, Marina Marianni de Vidal¹⁷ afirma que o liberalismo, motivado por suas concepções de Estado, propiciou grandes abusos por parte dos detentores de riqueza. Argumenta, ainda, que o industrialismo originou uma massa de proletários cuja única riqueza eram seus braços e cuja mercadoria - assim era considerado o trabalho humano - estava sujeito às variações da procura e da oferta. Enfatiza a autora que as idéias liberais do século XIX deram oportunidade ao nascimento do anarquismo, como ideologia política, traduzido no entendimento de que a propriedade era um roubo, advogando a sua extinção.

Destas ebulições políticas ocorridas a partir do século XIX surgem duas posições acerca da propriedade. Uma resultante das idéias nascidas da Revolução Russa, que desejava transformar a propriedade individual em propriedade coletiva e, em contrapartida, uma outra corrente política que intencionava manter o *status quo* da propriedade da época, acrescida de restrições que atendessem ao interesse social.

Na análise da evolução conceitual de propriedade não se pode desconsiderar o papel da Igreja Católica na conceituação do instituto. A Igreja considera a propriedade um direito natural, uma instituição cuja existência é inerente à própria qualidade humana. A este respeito devem-se ressaltar as palavras do filósofo Santo Tomás de Aquino, que propugnava a tese de que o homem recebia a terra de Deus - propriedade como dádiva divina - e que, após retirar o satisfatório ao preenchimento de suas necessidades, deveria

17VIDAL, Marina Marianni de. Obra citada, 199. "El liberalismo, con su concepción del Estado gendarme y el principio del laissez faire, laissez passer, dio lugar a grandes abusos por parte de los poseedores de la riqueza. El industrialismo originó la masa de los proletarios cuya única riqueza eran sus brazos e cuya mercancía - que así era considerado el trabajo humano - estaba sujeto a los avatares de la oferta y la demanda".

distribuir o restante para os outros homens. Dizia, ainda, a tese de Tomás de Aquino que a propriedade teria duas finalidades: a de satisfazer a um fim pessoal, atendendo às necessidades do indivíduo e outra, de caráter social, que consistiria na distribuição do restante da propriedade aos demais indivíduos, no intuito de que satisfizessem as suas necessidades. Vale ressaltar que o caráter ou a finalidade social dada à propriedade por Santo Tomás de Aquino tinha como sustentáculo a caridade, ou seja, um sentido religioso e não jurídico. No seu entendimento o que moveria o indivíduo a redistribuir o excesso de propriedade não seria o mecanismo legal que o forçasse à entrega da propriedade individual excedente para a comunidade e, simplesmente, o sentimento religioso.

Afirma Luiz Edson Fachin¹⁸ que a doutrina social da Igreja Católica, baseada no cristianismo, considera, via de regra, a propriedade como sendo um direito natural do homem, mas não a propriedade comum dos homens, e sim a propriedade cuja posse e uso estão nas mãos de um homem. É o que se depreende da encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, em que se destaca a seguinte expressão “*assim, esta conversão da propriedade particular em coletiva, tão preconizada pelo socialismo, não teria outro efeito senão tornar a situação dos operários mais precária...*”. Logo, é a propriedade privada que a Igreja Católica entende como decorrência do direito natural à propriedade que é consagrado pelo consenso unânime dos homens e pela lei, tanto humana como divina.

A encíclica *Mater et Magistra*, assinada pelo Papa João XXIII, em 1961, reafirma que a economia deve ser obra da iniciativa particular. Foram promulgadas outras encíclicas que mantiveram basicamente os mesmos princípios: *Pacem in Terris*, do Papa João XXIII; *Populorum Progressio*, do Papa Paulo VI, em 1979;

¹⁸FACHIN, Luiz Edson. **Conceituação do Direito de Propriedade**, Revista de Direito Civil - Imobiliário, Agrário e Empresarial, ano 11, 1987, nº 42, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, página 55.

Redemptus Hominis, do Papa João Paulo II. A esta doutrina social da Igreja Católica, segue-se, portanto, todo um conjunto de pensamentos sobre a propriedade, a terra, o capital e o trabalho, idéias que alguns autores denominam de cristianização, orientação mantida pelas novas cartas papais.

Afirma, ainda, o professor acima citado, que o motivo pelo qual a Igreja Católica se manifestou sobre a questão da conceituação da propriedade foi o impacto causado pelas idéias marxistas no meio operariado, afastando-os dos mitos e ritos da religião. Conduzida pelos efeitos da encíclica *Rerum Novarum*, no entendimento de Henry George, citado por Luiz Edson Fachin, o Vaticano elaborou sua primeira investida contra o impacto provocado na massa de assalariados.

Por fim, a evolução continuada do conceito de propriedade tem desencadeado novos rumos para uma conceituação mais próxima da realidade político-social que vivemos, como Eduardo Novoa Monreal¹⁹. quando afirma que apenas nos últimos anos começaram a aparecer idéias mais críticas sobre o direito de propriedade dentro do direito civil. Jean Carbonier é um dos poucos juristas que propõem o repensar o conceito de propriedade por outro ângulo. Reconhece Carbonier que o conceito do direito de propriedade privada tem sido objeto de importantes transformações e propõe que se ponham limitações legais à grande propriedade

¹⁹ MONREAL, Eduardo Novoa. **Propiedad y Estado**, Revista Contradogmaticas, V.20, No. 4-5, 1985, Santa Cruz do Sul, FISC: Florianópolis, ALMED, 1985, páginas 154/155. “Es apenas en los últimos años que empuzam a despuntar ideas más críticas sobre el derecho de propiedad dentro do derecho civil moderno. Jean Carbonier es uno de los pocos las proponen desde ángulos bien variados, haciendo pasar todo su prestigio de gran jurista. Reconoce Carbonier que el concepto de derecho de propiedad privada há sido objeto de importantes restricciones y transformaciones; propone que se pogan limitaciones legaes a la gran propiedad, por ser “algo monstruoso e inhumano”, capaz de multicarse al infinito a través de posesiones simbólicas e por intermedio de otros y por carecer de toda impregnación personal, y critica una propiedad perpetua. A su juicio, la propiedad no debe ser reconocida sino en cuanto está sostenida por una possón subyacente y establece y debe repudiarse aquella que, por ser demasiado dilatada, no pueda ser aprehendida corpore et animo por un solo hombre. La propiedad, en su opinión, debe tener, además, un limite temporal, conforme el critério de dirección de la vida humana, que cubre tres o cuatro geraciones. La ley no puede prestarle su protección mas allá de ese lapso”.

por ser algo, no seu entender, monstruoso e desumano e capaz de se multiplicar ao infinito através do exercício da posse simbólica, impessoal e, ainda, por seu caráter perpétuo. No entendimento de Carbonier, a propriedade deve atender a um lapso temporal de exercício dos direitos a ela inerentes e que inclua, em média, quatro gerações. Por fim, afirma o autor que a lei, após fixar um prazo de duração para o exercício do direito de propriedade para certa pessoa, não lhe deve dar proteção além desse prazo.

3 - Função Social da propriedade – evolução histórica do conceito

Abordar o tema função social da propriedade exige, sem dúvida, mergulhar no universo do pensamento de Léon Duguit, a quem se atribui a releitura do conceito de propriedade.

Há entendimentos no sentido de que o conceito de função social da propriedade não teria sido concepção integral de Léon Duguit.

Moraes²⁰, neste sentido, afirma que se atribui o surgimento da teoria da função social da propriedade a duas teses distintas: a doutrina do direito natural defendida pela Igreja Católica e a teoria positivista do século XIX.

Moraes²¹, citando Castan Tobenãs²², assevera que a expressão função social da propriedade é relativamente antiga e que encontra similitudes com as teorias de Santo Tomás de Aquino e Santo Ambrósio. Ao prosseguir na sua justificativa, afirma, ainda, utilizando as lições de Tobenãs²³ que, na obra de Santo Tomás de

20 MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**, São Paulo, Editora Malheiros, 1999, página 92/93

21 MORAES, José Diniz de. Obra citada, p. 94.

22 TOBENÃS, Castan. **La propiedad y sus problemas actuales**, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1962, página 76.

23 TOBENÃS, Castan. Obra citada, página 76

Aquino, há sempre um sentido comum e que, ao abordar a função social da propriedade, utiliza forma mais enérgica para tratar os excessos advindos do capitalismo, do que admitem muitas legislações modernas.

Acerca da influência da Igreja no conceito de função social da propriedade, afirma Maluf²⁴ que, desde Santo Ambrósio propugnando por uma sociedade mais justa com a propriedade comum, ou Santo Agostinho, condenando o abuso do homem em relação aos bens dados por Deus, e Santo Tomás de Aquino, que via na propriedade um direito natural que deveria ser exercido com vistas ao *bonum commune*, até aos *summi pontifices* que estabelecem as diretrizes do pensamento católico sobre a propriedade, sempre em todas as oportunidades a Igreja apreciou a questão objetivando humanizar o tratamento legislativo e político do problema.

Moraes²⁵, fundamentando o entendimento da função social da propriedade à luz das idéias positivistas de Augusto Comte, afirma que este pensador estabeleceu as bases teóricas sobre as quais descansaria a idéia da função social em contraposição à teoria clássica da propriedade como direito individual e natural.

No entender de Augusto Comte²⁶, em todo estado normal da humanidade, todo cidadão, qualquer que seja, constitui realmente um funcionário público, cujas atribuições, mais ou menos definidas, determinam ao mesmo tempo obrigações e pretensões. Este princípio universal deve, certamente, estender-se até à propriedade, na qual o Positivismo vê, sobretudo, uma

²⁴ MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao Direito de Propriedade**, São Paulo, Saraiva, 1997, página 57

²⁵ MORAES, José Diniz de. obra citada, página 93

²⁶ tradução livre de José Diniz de Moraes da obra de Leon Duguit - Las Transformaciones Generales del Derecho Privado, Madrid, Libreria Española e Extrajane, página 178, contida em **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**, São Paulo, Editora Malheiros, 1999, página 93.

indispensável função social destinada a formar e administrar os capitais com os quais cada geração prepara os trabalhos da geração seguinte.

Retornando ao pensamento de León Duguit que, na opinião de Orlando Gomes²⁷, foi considerado o pai da idéia de que os direitos só se justificam pela missão social para qual devem contribuir e, portanto, que o proprietário se deve comportar e ser considerado, quanto à gestão dos seus bens, como um funcionário, vale transcrever a tradução do conceito função social na visão de León Duguit, expressada por Orlando Gomes: “A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder”.

A profusão das idéias de León Duguit tomou corpo com a inclusão na Constituição de Weimar do princípio dos direitos sociais. A este respeito, afirma Rosah Russumano²⁸ que a cultura jurídica ocidental, acatando o direcionamento da Lei Suprema de Weimar de 1919, acolheu, pois, os direitos sociais. Assevera, ainda, que este acolhimento dos direitos sociais não foi a negativa dos direitos individuais. E prossegue, defendendo a idéia de que os direitos individuais foram, por vezes, comprimidos e, em contra partida, outros foram alterados, atribuindo-se-lhes, funções sociais.

²⁷GOMES, Orlando. **Direitos Reais**, 10^a. edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1988, página 97/98

²⁸ RUSSUMANO, Rosah. **Função Social da Propriedade**, RDA 75 p.263

Este fato, conclui Russumano, deu-se também com o conceito de direito de propriedade, que se revestiu de novas conotações, vindo a expressar não apenas um direito, mas, antes, um direito-dever. Finalizando, afirma que a realidade jurídica, ao evoluir do liberalismo até os nossos tempos, amoldou-se, compatibilizando os conceitos de direito subjetivo e função.

Na década de 40, a Constituição Italiana incluiu o princípio da Função Social da propriedade. Esta inserção, afirma Pietro Perlingieri²⁹ resultou numa fecunda contribuição da doutrina italiana para a constitucionalização do conceito de função social.

Contempladas as disposições relativas à propriedade, na Constituição Italiana, no capítulo das relações econômicas e não no dos direitos fundamentais, ficou demonstrado, não uma visão jurismaturalista, como expressão de direito de personalidade do sujeito, enquanto pessoa, mas sim, o perfil econômico do conceito de direito de propriedade.

O pensamento de Léon Duguit entende a propriedade como uma instituição jurídica que, atendendo a uma necessidade econômica, transforma a propriedade em função social, deixando, assim, de ser um direito individual para se transformar em uma função.

O ponto primordial da teoria defendida por Duguit é a negativa dos direitos subjetivos do indivíduo sem que, com isso, se negue a existência da propriedade.

A teoria de Léon Duguit, no entendimento de Machado³⁰, é

²⁹ PERLINGIERI, Pietro. **Introduzione alla problematica della proprietà**, Camerino/Jovene, 1971, página 21, em tradução livre por Carlos Alberto Dabus Maluf in Limitações ao Direito de Propriedade, São Paulo, Saraiva, 1997, página 57.

³⁰ MACHADO, Hermano Augusto, **A função Social e a Tipificação no Direito de Propriedade**, in Estudos Jurídicos em homenagem a Faculdade de Direito da Bahia, São Paulo, Saraiva, 1981, página 236.

definida por duas proposições, a saber: “ a) o proprietário tem o dever e, portanto, o poder de empregar a coisa que possui na satisfação das necessidades individuais e, especialmente, das suas próprias de empregar a coisa no desenvolvimento de sua atividade física, intelectual e moral. Não se olvide, com efeito, que a intensidade da divisão social do trabalho está em razão direta da intensidade da atividade individual; b) o proprietário tem o dever e, portanto, o poder de empregar a sua coisa na satisfação de necessidades comuns de uma coletividade nacional inteira ou de coletividades secundárias”.

Observe-se, como já se disse anteriormente, que não se vê na teoria de Duguit a negativa da propriedade e sim a sua adequação a um interesse que se sobressai aos interesses individuais. Há, sem dúvida, a defesa da prevalência do interesse coletivo sobre o individual. Vislumbra-se a imposição de nova visão do direito de propriedade, longe do entendimento romano do absolutismo do conceito, e fulcrado no exercício livre do direito de propriedade, limitada esta liberdade, a um fim de utilidade coletiva.

Afirma Ruiz³¹ que a vida comunitária faz os homens interdependentes e seus direitos não absolutos, mas sim relativos, resultando na necessidade de se criarem limites sociais, sem os quais não seriam possíveis, a ordem comunitária, a liberdade, o exercício de direitos e o cumprimento dos deveres sociais. Assim, continua Ruiz, não existe nenhuma inconveniência em se ver a propriedade como um direito subjetivo, dinâmico e funcional. As idéias de propriedade como direito subjetivo e função social não se contrapõem, muito pelo contrário, se completam.

³¹ RUIZ, Miguel Angel Nuñez. **Derecho Urbanístico Español**, Madrid, Editorial Montecorvo, 1967, página 256. “ La vida comunitária hace a los hombres interdependientes y sus derechos no absolutos, sino relativos, es decir, crea limites sociales, sin los cuales no serían posibles el orden comunitario y la libertad, el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes sociales. En consecuencia, no hay inconveniente en ver la propiedad como un derecho subjetivo, dinámico o funcional. Ideas que no contraponen, antes bien se complementan”

Ainda a respeito das idéias de Léon Duguit, Costa³² ressalta que, partindo do pressuposto doutrinário de que a propriedade não é um direito, mas a própria coisa, não seria o proprietário titular de um direito subjetivo de propriedade em relação a terceiro, mas, tão-somente titular de um direito objetivo que o protegeria, fundado numa regra social, das perturbações realizadas por terceiros que podem pôr em risco o uso e gozo do bem.

Duguit, coerentemente com os postulados filosóficos do Positivismo de Augusto Comte, em que assentou os fundamentos de sua doutrina, passou ao desenvolvimento da consequência lógica daquele princípio de que a propriedade não é um direito subjetivo e que há, para todo detentor de riqueza, a obrigação de empregá-la de acordo com sua finalidade, aumentando a interdependência social, visto que a propriedade é uma função social, podendo o detentor da riqueza realizar um certo trabalho no sentido de aumentar a riqueza geral, fazendo valer o capital que possui.

Impossível é desconhecer que a função, aqui compreendida no âmbito do direito, seria o exercício, no interesse de terceiro, de um poder de que se dispõe, exclusivamente para os efeitos de cumprir o dever de atender determinada finalidade legalmente estabelecida, como ensina Bandeira de Mello³³.

No caso da atribuição de uma função social à propriedade pela Constituição, mesmo a nível programático, modifica-se a relação do proprietário com a coisa. Este, passa a ter, ao lado dos direitos de usar, gozar, dispor e reaver a propriedade, a função de atuar, ao lado do Estado, como um gestor da coisa que interessa a toda a coletividade. Com o reconhecimento da função social da

32 COSTA, Moacir Lôbo da.- **A propriedade na doutrina de Duguit**. RF 153. Ano 51. Rio de Janeiro, Forense, 1954, p.31.

33BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo, RT, 1986, página 21

propriedade, passa o seu senhor a condicionar o exercício das prerrogativas de proprietário ao atendimento de interesses de toda uma coletividade, da qual é integrante.

A função social da propriedade, no entender de Ballarin Marcial³⁴, consiste numa série de obrigações, encargos, limitações, estímulos e ameaças que formam parte da regulamentação do direito de propriedade para serem cumpridos neste princípio. A função social da propriedade não se ajusta a um só recurso de técnica jurídica: é todo um complexo de recursos mediante os quais, de forma direta ou indireta, o proprietário é levado ao campo da função social.

Por fim, utilizando-se os ensinamentos de Moraes³⁵, pode-se concluir que a função social da propriedade não é senão o concreto modo de funcionar da propriedade, seja como exercício do direito de propriedade seja não exigido pelo ordenamento jurídico, direta ou indiretamente, por meio de imposições de obrigações, encargos, limitações, restrições, estímulos ou ameaças, para a satisfação de uma necessidade social, temporal e espacialmente considerada. Abordar o tema função social da propriedade exige, sem dúvida, mergulhar no universo do pensamento de Léon Duguit, a quem se atribui a releitura do conceito de propriedade.

4 - Função Social da Propriedade na Constituição de 1988

A inclusão da função social da propriedade na Constituição de 1988, bem como se fez nas outras duas últimas Cartas Constitucionais, erigiu a propriedade a um direito fundamental, incluindo-o no seu rol.

34 MARCIAL A. Ballarin, "Função social da terra". Revista de Direito Agrário No. 12. Edição Especial, ano 10, Brasília, INCRA, 2^o. semestre/94.

35 MORAES, José Dias de. Obra citada, página 111

A este respeito afirma Tepedino³⁶ que a inclusão da função social da propriedade no rol dos direitos e garantias fundamentais significou o papel destacado atribuído pelo constituinte que a considerou como regra fundamental, apta a instrumentalizar todo o tecido constitucional e, por via de consequência, todas as normas infraconstitucionais, criando um parâmetro interpretativo do ordenamento jurídico. É interessante notar que a Constituição reservou à função social da propriedade a natureza de princípio próprio e autônomo.

Concluindo o raciocínio, assevera Tepedino que, assim agindo, a Constituição garante o direito de propriedade desde que vinculado ao exercício de sua função social.

O conceito de função social aplicado à propriedade pela Constituição está ligado ao respeito à dignidade da pessoa humana, à contribuição para o desenvolvimento nacional, bem como para a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais, como pensa Gondinho³⁷

Na mesma linha de pensamento, afirma Aronne³⁸ quando traça um paralelo entre a função social da propriedade e o princípio da igualdade. Afirma o referido autor que a Constituição não seria apenas de um Estado Democrático de Direito, mas também de um Estado Social e, assim, o princípio da igualdade alcançaria o sentido de igualdade de oportunidades e condições reais de vida. Neste ponto de vista, o princípio da igualdade traduz princípio impositivo de uma política de justiça social, de acesso à cultura, saúde, erradicação da miséria, e outras, como contraponto jurídico-

³⁶TEPEDINO, Gustavo, A Nova Propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição), Revista Forense, v. 302, 1989, página 76.

³⁷GONDINHO, André Osório. **Função Social da Propriedade.Problemas de Direito Civil-Constitucional**,organização Gustavo Tepedino, São Paulo,Editora Renovar,2000, página413.

³⁸ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais**, Rio de Janeiro, Renovar, 1999, página 199-204.

constitucional impositivo de compensações de desigualdade de oportunidades e como sancionador da violação de igualdade por comportamento omissivo, passível de declaração de inconstitucionalidade.

Aponta, ainda, Aronne que, é nesse contexto, acima referido, o princípio da função social da propriedade vem a densificar o princípio da igualdade, cidadania e o da dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal, de par com a inclusão da propriedade privada no rol dos direitos e garantias fundamentais, quando atendida a sua função social, também fixou critérios objetivos para a sua classificação na propriedade urbana e rural.

No tocante à propriedade urbana, a Constituição Federal atrela o preenchimento da função social ao atendimento dos preceitos contidos no plano diretor da cidade. Permite a utilização de mecanismos legais capazes de obrigar o proprietário a adequar a sua propriedade às normas de organização da cidade. Os mecanismos de coerção – parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos públicos - são poderosos instrumentos para a efetivação da função social da propriedade.

Os mecanismos de coerção contidos no artigo 182 da Constituição Federal foram regulamentados pela lei federal No. 10.257/01 que, após mais de uma década, vem possibilitar a efetivação do dispositivo constitucional referente à função social da propriedade urbana.

A referida lei 10.257/01, regulamentando o artigo 182, parágrafo 4o. da Constituição Federal, define a subutilização do

solo urbano como sendo aquele aproveitamento inferior ao mínimo definido pelo plano diretor ou por legislação municipal dele decorrente.

Aponta, ainda, a citada lei 10.257/01 a necessidade da notificação do proprietário para adequar o uso de sua propriedade urbana às disposições do plano diretor, apontando seu procedimento, os prazos e, também, a necessidade de averbação da referida notificação no registro de imóveis.

É aspecto a se ressaltar, a disposição contida no artigo 6o. da lei 10.257/01 que considera uma obrigação *propter rem* a notificação referente a parcelamento, edificação ou utilização de solo urbano, obrigando, assim, ao sujeito do direito de propriedade do solo urbano, sendo indiferente, para a sua exibibilidade, as situações de alienação, seja *causa mortis* seja inter vivos.

Com relação ao IPTU (imposto sobre a propriedade territorial urbana) progressivo no tempo, aplica-se, na forma do artigo 7o. da lei 10.257/01, como sanção ao descumprimento das imposições relativas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano, tendo sido fixada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento) e a sua cobrança, decorrido cinco anos do prazo assinalado para edificar, parcelar ou utilizar o imóvel, até a utilização pelo poder público da desapropriação-sanção.

No tocante à hipótese de desapropriação-sanção, deve ser enfatizado o aspecto da forma de pagamento que se dará por títulos da dívida pública, bem como o relativo ao valor real da indenização. A este respeito, laborou bem o legislador quando fixou que a indenização refletirá o valor da base de cálculo do IPTU (imposto sobre a propriedade territorial urbana), descontados o montante incorporado em função de obras realizadas pelo poder público na área onde se localiza o imóvel a ser desapropriado.

Ainda, referente à desapropriação-sanção, verifica-se que a sua ocorrência não retira a obrigatoriedade da adequação do imóvel ao disposto no plano diretor, seja pelo poder público seja pelo particular que o adquire do ente público.

Retornando aos critérios de atendimento da função social pela propriedade urbana, verifica-se que eles estão contidos no plano diretor que, sem dúvida, avançou com a lei 10.257/01, que favorecerá ao município exigir do proprietário urbano a adequação de sua propriedade às normas estatuídas pelo plano diretor e, conseqüentemente, o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Por fim, a respeito da função social da propriedade urbana, afirma o artigo 38 da citada lei 10.257/01 que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às disposições do plano diretor e assegura o atendimento das necessidades dos cidadãos, da qualidade de vida, à justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas.

Os critérios fixados para a propriedade rural estão dispostos no artigo 186 da Constituição Federal e se resumem aos seguintes requisitos: - aproveitamento racional e adequado; - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

De par com a fixação dos critérios objetivos para o atendimento da função social pela propriedade rural contidos no artigo 186 da Constituição Federal, merece uma análise o conteúdo do artigo 185 da Constituição Federal quando afirma que será insusceptível de desapropriação para fins de reforma agrária a

propriedade produtiva sem se referir ao cumprimento da função social na forma do citado artigo 186.

Nesse raciocínio, seria o caso de se perguntar se a propriedade rural que utiliza trabalho escravo, por exemplo, embora classificada como produtiva, estaria imune à desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública, mesmo sem atender aos critérios da função social descritos no artigo 185 da Carta Magna.

A este respeito, entende José Afonso da Silva³⁹ que a proibição de desapropriação de propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento de indenização mediante título da dívida pública seria absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em desejos individuais.

Contrariamente ao entendimento de José Afonso da Silva, é defensável que a Constituição deva ser interpretada de forma sistemática e não de forma estanque, aos pedaços. Assim, é fato incontroverso que o princípio da função social da propriedade inserido dentre os direitos e garantias fundamentais, atua dentro de todo o ordenamento jurídico e não apenas para indicar critérios de classificação das propriedades urbana e rural.

No mesmo entendimento, afirma Gondinho⁴⁰ que a Constituição deve ser interpretada à luz de seus princípios informativos. Qualquer interpretação dissonante representaria uma violação aos fundamentos da República brasileira e aos seus objetivos fundamentais. Continuando, afirma, ainda, que não se constrói uma sociedade justa e solidária, erradicadora da pobreza e promotora do bem comum, com soluções patrimonialistas, desprovidas das garantias existenciais asseguradas pela

³⁹SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 16a. Edição, São Paulo, Malheiros, 1999, página 794.

⁴⁰Obra citada, página 415.

Constituição Federal em seus princípios básicos.

O atendimento à função social pela propriedade privada é princípio constitucional e, como tal, deve se fazer refletir em todo o tecido constitucional, sendo inaceitável a interpretação estanque que conduz ao entendimento de que a propriedade produtiva, mesmo quando em desacordo com os dispositivos contidos no artigo 186 da Constituição Federal possa ser considerada como atendente da função social e, assim, inatingível pela desapropriação-sanção na forma do artigo 184 da Carta Magna.

Por fim, ressalte-se, que ao contrário do que se possa entender, a exigência do cumprimento da função social da propriedade não é a sua negativa, nem, tampouco, uma limitação ao direito de propriedade. Pelo contrário, é a garantia do seu exercício de forma a atender aos anseios coletivos.

Neste sentido, ressalte-se o entendimento de Komparato⁴¹ afirmando que quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direitos do proprietário. Mas a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nesta matéria, significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objeto. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do *dominus*: o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se está diante de interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica.

⁴¹KOMPARATO, Fábio. Função social da propriedade dos bens de produção, Revista de Direito Mercantil, São Paulo, 1986, v.63, página 75.

5 - Conclusões

1. O conceito de propriedade tem sofrido enorme evolução, ora entendida como dádiva divina, ora vista como direito absoluto, outras vezes, conceituada sob a influência de movimentos revolucionários ou filosóficos de cada época.

2. O propósito da Igreja em influenciar na formulação do conceito de função social da propriedade é sentido desde a difusão das idéias de Santo Ambrósio, propugnando por uma sociedade mais justa com a propriedade, passando por Santo Agostinho, que condenava o abuso do homem para com os bens recebidos de Deus, sem esquecer Santo Tomás de Aquino, que entendia a propriedade como um direito natural que deveria ser utilizada visando ao bem comum até, mais recentemente, com a formação de uma doutrina social reunindo considerações acerca da propriedade, do capital e do trabalho.

3. O pensamento de Léon Duguit entende a propriedade como uma instituição jurídica que, atendendo a uma necessidade econômica, transforma a propriedade em função social, deixando, assim, de ser um direito individual para se transformar em uma função. O acolhimento das idéias de Léon Duguit, ao contrário do que se possa deduzir não representou uma negatização da propriedade e, sim, a negatização dos direitos de propriedade vistos como absolutos.

4. O reconhecimento da função social da propriedade pelas Constituições atribuiu ao proprietário, ao lado dos direitos de usar, gozar, dispor e reaver, a obrigação de, ao utilizar as prerrogativas de proprietário, fazê-la a serviço de toda a comunidade.

5. A função social da propriedade desenvolve o papel de elemento da estrutura e do regime jurídico do direito de propriedade, incidindo sobre o seu conteúdo e o seu conceito.

6. A inclusão da função social da propriedade na Constituição de 1988, bem como se fez nas outras duas últimas Cartas Constitucionais, erigiu a propriedade a um direito fundamental, incluindo-o no seu rol.

7. A Constituição Federal, de par com a inclusão da propriedade privada no rol dos direitos e garantias fundamentais, quando atendida a sua função social, também fixou critérios objetivos para a classificação da função social da propriedade urbana e rural.

8. A Constituição Federal atribui à função social da propriedade a qualidade de princípio fundamental e, como tal, deverá instrumentalizar todo o ordenamento jurídico comportando-se como parâmetro interpretativo.

6 - BIBLIOGRAFIA

ADROUGUE, Manuel I.- El Derecho de Propiedad en la Actualidad, Buenos Aires, Aleledo-Perrot, 1991.

ARONNE, Ricardo. Propriedade e domínio: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais, Rio de Janeiro, Renovar, 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio - Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1986.

COSTA, Moacir Lôbo - A propriedade na doutrina de Duguit, RF 153, ano 51, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1954, p. 31.

COULANGES, Numa Demis Fustel de - A Cidade Antiga, tradução de Jonas Camarco Leite e Eduardo Fonseca, São Paulo, HEMUS, 1975.

FECHIN, Luiz Edson - Conceituação do Direito de Propriedade, Revista de Direito Civil - Imobiliário, Agrário e Empresarial, ano 11, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1987.

GONDINHO, André Osório. Função Social da Propriedade. Problemas de Direito Civil-Constitucional, organização Gustavo Tepedino, São Paulo, Editora

Renovar,2000.

GOMES, Orlando - Direitos Reais, 10^a. edição, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1988.

KOMPARATO, Fábio. Função social da propriedade dos bens de produção, Revista de Direito Mercantil, São Paulo, 1986.

MACHADO, Hermano Augusto - A função social e a tipificação no direito de propriedade, Estudos Jurídicos em Homenagem à Faculdade de Direito da Bahia, São Paulo, Editora Saraiva, 1981.

MALUF, Carlos Alberto Dabus - Limitações ao direito de propriedade, São Paulo, Editora Saraiva, 1997.

MARCIAL, A . Ballarin - Função Social da Terra. Revista de Direito Agrário, No. 12, Edição Especial, ano 10, Brasília, INCRA, 1994.

MONREAL, Eduardo Novoa - Propiedad y Estado, Revista Contradogmaticas, v.20, No. 4-5, 1985, Santa Cruz do Sul,FISC: Florianópolis, ALMED, 1985.

MORAES, José Diniz de - A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988, São Paulo, Editora Malheiros, 1999.

PERLINGIERI, Pietro. Introduzione alla problematica della propieta, Camerino/Jovene, 1971, página 21, em tradução livre por Carlos Alberto Dabus Maluf **in** Limitações ao Direito de Propriedade, São Paulo, Saraiva, 1997.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di - Servidão Administrativa, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1978.

RUIZ,Miguel Angel Nuñes- Derecho Urbanistico Español, Madrid, Editorial Montecorvo, 1967.

RUSSUMANO, Rosah - Função Social da Propriedade, RDA 75 p.263.

SILVA, José Afonso - Curso de Direito Constitucional Positivo, 16^a. edição, Editora Malheiros, São Paulo, 1999.

TEPEDINO, Gustavo, A Nova Propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição), Revista Forense, v. 302, 1989.

TOBEÑAS, Castan - La propiedad y sus problemas actuales, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1962.

VAZ, Isabel -Direito econômico das Propriedades, Rio de Janeiro,

Editora Forense, 1992

VIANA, Marco Aurélio S.- Tutela da Propriedade Imóvel (doutrina - jurisprudência), São Paulo, Editora Saraiva, 1982.

VIDAL, Marina Mariani -Curso de Derechos Reales, Tomo I, Buenos Aires, Zavalia Editor, 1991.

WALD, Arnold -Curso de Direito Civil Brasileiro, 7^a. edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1990.